

제60권(2009. 10. 22)

일본의 정권교체와 농정전망

김 태 곤

1. 정책논쟁의 경과	1
2. 양당 정책의 비교	3
3. 민주당의 정권공약	4
4. 정책결정방식의 전환	13
5. 평가와 전망	15

한국농촌경제연구원

내용 문의: 김태곤 연구위원 02-3299-4241 taegon@krei.re.kr
자료 문의: 이성규 (정보플라자) 02-3299-4213 sklee@krei.re.kr

- 「KREI 농정연구속보」는 정책 담당자, 농업인, 연구자 등 수요자에게 신속히 정보를 제공하기 위하여 연구 결과를 간결히 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

- 일본에서 농촌은 전통적으로 자민당의 지지기반이었다. 농촌지역의 정권 교체 요구도 도시만큼이나 강력하였다. 정권교체의 배경에는 격차확대와 지방붕괴의 위기의식이 있었다.
- 자민당 정권은 ‘농업의 지속적 발전’과 ‘농촌 진흥’을 도모하여 ‘식량의 안정적인 확보’와 ‘다원적 기능의 발휘’를 도모하는 것에 정책 이념을 두고서 산업정책으로서 구조개혁을 추진하면서 지역정책을 병행하여 왔다.
- 문제는 시간이 지나도 정책효과가 나타나지 않은 것이었다. 논 농업에서 쌀 과잉문제의 대두로 비전을 제시하기에 역부족이었다. 구조개혁 농정에 대한 불만도 가중하였다. 정책이 과거로 회귀하거나 방향성을 상실하는 현상이 나타났다. 생산자와 소비자는 정책의 신뢰성이 낮아졌다고 인식하였다.
- 민주당은 매니페스토(정권공약)에서 격차해소, 지역중시, 소득보상 등에 대규모 재정투입을 약속하였다. 농정은 소득문제 해결, 식량자급률 향상, 지역사회 유지 등을 목적으로 ‘호별소득보상제도’라는 직불제를 중심에 두고 ‘농산어촌 6차산업화’를 통하여 지역 활성화를 도모한다는 전략이다.
- 정책결정방식을 종전의 ‘관료주도’에서 ‘정치주도’로 전환하고, 정부·여당 일원화를 도모하여 관료조직과 자민당에 대한 국민의 반감을 해소하고 있다. 예산 확보와 실현 가능성에 대해서는 다양한 시각이 있지만 신정권은 어떤 비전을 제시하였고 향후 무엇을 할 것인지에 대해 관심을 끈다.

1. 정책논쟁의 경과

1.1. 자민당 농정: 재정부담형으로 전환

- 일본 농정이 소비자부담형에서 재정부담형으로 전환된 것이 획기이며, 2005년 2차 ‘식량·농업·농촌기본계획’에서 출발한다. 여기에 ‘품목횡단적 경영안정대책’(‘품목횡단’)의 도입으로 구체화되었다.

- 이 제도는 2007년부터 시행되었으며, 2007년 7월 참의원 선거, 그리고 2009년 8월 중의원 선거에서 중요한 쟁점으로 작용하였다.
- 이후 자민당 정권의 농정은 ‘품목횡단’과 함께 쌀 생산조정을 생산자 자율방식으로 전환하는 쌀정책 개혁, 시장개방이라는 기회를 살린 수출증대정책 등 소위 ‘공격형’ 3대 농정개혁을 추진하면서 ‘시장’과 ‘자율’을 중시하는 방향성을 가지고 전개되었다.
- ‘품목횡단’은 일정 규모 이상의 전업적 농가의 구조개혁 가속화를 목적으로 주업농가 중 4ha 이상의 인정농업자와 20ha 이상의 마을영농 등 극히 한정된 농가를 대상으로 실시하였다.
 - 2007년도 대상경영체는 72,431개(인정농업자 67,045, 마을영농 5,386)로서 전체 판매농가의 4%에 불과할 정도로 과감한 정책이었다.

1.2. 민주당의 정권공약: 호별소득보상제도 도입

- 민주당은 2001년 시장개방을 전제로 농가에 대한 보상을 실시한다는 선거공약을 제시하였다. 이후 그 내용은 차츰 변경되어 모든 판매농가를 대상으로 직접소득보상을 하는 ‘호별소득보상제도’(‘호별보상’)로 발전하였다.
 - 2003년 중의원 선거, 농가직접지불제도 도입(칸(菅) 대표)
 - 2005년 중의원 선거, 1조엔 농가직접지불제 도입(오카다(岡田) 대표)
 - 2007년 참의원 선거, 1조엔 ‘호별보상’ 도입(오자와(小澤) 대표)
 - 2009년 중의원 선거, ‘호별보상’을 축산·낙농·어업·임업 등으로 확대도입(하토야마(鳩山) 대표)
- 민주당은 이 과정에서 당초의 생산조정 폐지, 시장원리 도입, 구조개선 추진 등의 정책의지가 약화되는 등 자민당 정권의 옛 정책으로 회귀하는 결과가 되었다. 이것이 역으로 2007년 참의원 선거에서 민주당이 대승하는 요인이 되었다.

1.3. 자민당 농정의 후퇴: 농업문제 심화

- 2007년 참의원 선거 패배이후, 자민당은 ‘품목횡단’의 대상농가를 다소 확대하는 방향으로 후퇴하였다. 그 결과 2008년 대상경영체는 12,000개 정도가 증가하여 전체 판매농가의 5% 정도로 확대되었다.
- 또한 쌀 수급상황이 악화되어, 농협은 쌀 가불금을 60kg당 종전의 1만엔 수준에서 7천엔으로 인하하는 등 시장에 충격을 가하였다. 쌀 가격 하락과 소득감소 등의 문제가 확산되자 자민당 정권은 쌀 생산조정을 다시 강화하는 방향으로 정책회귀를 단행하였다. 이것이 자민당 농정의 치명적인 신뢰성 문제를 가져왔다.

2. 양당 정책의 비교

2.1. ‘품목횡단’과 ‘호별보상’ 비교

- 양당의 농정은 ‘시장’에서 ‘계획’으로 ‘역주행’하였다는 점에서는 유사성이 있다. 역주행 선택이 불가피하다고 판단한 것은 세계화의 영향이 수입국 일본의 농업·농촌에 심각한 영향을 미쳤다고 인식하였기 때문이다. 이것이 보다 강력한 농업보호장치를 구축한 배경이다.
- 민주당의 ‘호별보상’은 자민당 정권 하에서 2007년부터 실시되어 왔던 ‘품목횡단’을 대체하는 제도로써 몇 가지 차이점이 있다.
- ‘품목횡단’은 일정규모 이상의 농가를 대상으로 구조개혁을 가속화하는 것이 목적이지만, 민주당의 ‘호별보상’은 판매농가 전체를 대상으로 하되, 식량의 국내생산 확보, 농업경영 안정, 식량자급률 향상, 지역사회 유지 및 농촌 활성화 등 다원적 기능 확보를 목적으로 한다는 점에서 적극성이 있다.

- 즉, 소규모 농가도 포함하여 ‘마을’을 유지하기 위하여 ‘품목횡단’과 같이 규모확대(구조개혁) 일변도가 아니라 보다 많은 농가를 지원하여, 지역사회 유지와 농촌 활성화를 도모하면서 마을이 가진 다원적 기능을 발휘하는 것이 특징이다.

2.2. 자민당은 ‘전업농 육성’, 민주당은 ‘지역진흥’ 중시

- 자민당은 ‘전업농 육성’을 중시하였다고 한다면, 민주당은 ‘지역진흥’을 중시하고 있다고 할 수 있다. 이 점이 양당간의 대조적인 점이다. 특히 민주당은 ‘지역진흥’의 수단으로서 1조엔의 예산으로 ‘호별보상’(산업정책)과 함께 ‘농산어촌 6차산업화’(지역정책)를 병행하는 구도다.
 - 이 구도는 자민당의 ‘품목횡단’(산업정책)과 ‘농지·물·환경보전 직불제’(지역정책)라는 정책구도와 동일하다.
- 농산어촌 6차산업화는 자민당 정권에서도 ‘농업의 6차산업화’, ‘농상공연대’ 등으로 적극적으로 추진되어 왔던 노선이다. 민주당은 이를 농산어촌·농림어업 전체로 확산하면서 더욱 강화한 점이 특징이다.

3. 민주당의 정권공약

3.1. 문제인식과 3대 과제

- 일본 농업의 최대 문제는 ‘농가소득 감소’와 ‘지역경제 쇠퇴’에 있다고 민주당은 인식하고 있다. 시장개방이라는 외압과 농업내부의 노동력 고령화·농지 유희화 등 내압에 의한 생산축소와 가격하락을 배경으로 소득 감소가 시작된 것이 1990년부터이다.
- 농가소득은 그동안 도시근로자 소득을 상회하는 것으로 알려져 있으나, 농가를 조직경영과 개별경영(가족경영)으로 구분하는 경우 가족경영은 도시근로자 소득을 대폭 하회한다.¹⁾

- 더구나 도시근로자 소득은 감소추세에서 최근 약간 상승하는 경향이지만 가족경영은 소득이 하락하고 있어 향후 도농간 격차는 더욱 확대될 것으로 보인다.

- 이와 연동하여 농림수산업의 수익성이 악화됨에 따라 농촌경제의 쇠퇴라는 심각한 문제가 발생하고 있다. 민주당은 이상의 두 가지 문제에 적극적으로 대응하였으며, 정권공약에서 이에 대한 정책방향과 수단 등을 제시하였다.

3.2. 민주당 농정의 3대 과제

- 지구온난화와 지구의 자원문제에 대응
- 식량자급률 하락과 식품의 안전·안심에 대한 기대상실 대응
- 농산어촌 붕괴의 위기에 대한 대응

3.3. 농림어업·농산어촌의 역할

- 국민생활에 필수적인 의식주 제공
- 도시민의 생명·신체·재산 보전에 공헌
- 일본의 전통·문화 육성

3.4. 집권 이후 농정부문의 법제화 계획

- 민주당은 집권 이후 4년간 실현해야 할 정책 프로그램을 법제화하여 항구적으로 실시하되, 소요 재원은 농림수산 예산을 포함한 국가 전체예산을 대폭 개편하여 비효율적인 예산은 삭감하는 한편, 조직 개편과 우선순위 조정 등을 통하여 확보한다는 방침이다.

1) 호당 농가소득 통계가 개별경영과 조직경영이 통합되어 발표된 마지막 연도는 2003년이며, 이때 개별·조직경영 평균 농가소득은 7,712천엔, 개별경영 평균은 5,113천엔, 도시근로자 소득은 6,410천엔으로 개별경영은 도시근로자 소득을 하회하였다. 2007년도 개별경영은 4,836천엔으로 감소하였고, 도시근로자는 6,370천엔으로 전년도에 비해 약간이나마 증가하고 있다.

(1) 식량 안전보장 확보를 위한 개혁에 관한 방침

- ① 식량자급률 향상
 - 10년간 50%, 20년간 60%
- ② 식품 안전 및 소비자 안심 확보
 - 식품 이력제 확립
 - 원료 원산지표시 의무화 확대
 - 식품안전위원회 기능강화와 식품안전청 신설

(2) 농업 활성화를 위한 개혁에 관한 방침

- ① 소비자 니즈에 적합한 상품생산과 사업전개의 필요조건 확보
- ② 소득보상제도 도입 등 농업경영 안정화
 - 농가호별소득보상제도 도입
 - 판매농가 대상, 생산비와 판매가격의 차액을 기본으로 소득보상 직불제 도입
 - 축산·낙농 종합대책
 - 축산·낙농을 대상으로 한 소득보상제도 도입
 - 자급사료를 기반으로 한 축산·낙농으로 전환
- ③ 농지제도 개혁과 농업에 대한 진입 촉진
 - 농지제도 개혁
 - 경작의무 명확화 등 대폭 개혁과 당면 개혁(경작자주의를 전제로 농업진입에 대한 규제완화)
 - 농촌마을 지원
 - 자원보전관리 직불제, 환경 직불제, 중산간지역 직불제의 항구화

(3) 산림·임업 활성화를 위한 개혁에 관한 방침

- ① ‘산림관리·환경보전직접지불제도’ 도입에 의한 산림의 다원적 기능의 충분한 발휘와 교토의정서의 산림흡수원량 확보
- ② 대규모의 비용이 늘어나는 임도정비 대신에 고밀도 도로망 정비와 고성능 임업기계 도입
- ③ 목재산업 활성화와 목질 바이오매스 이활용 추진
- ④ 국유임야사업 개혁

- 국유임야사업특별회계 폐지, 일반회계로 일원적·종합적 관리

(4) 어업·수산업 활성화를 위한 개혁에 관한 방침

- ① 개별 TAC(총어획허용량)제도 도입 등에 의한 자원관리 강화
- ② 수산에 관한 이력제 도입
- ③ ‘어업소득보상제도’ 도입
 - 개별 TAC 대상의 어가 등을 대상으로 생산에 소요되는 경비와 어업수입과의 차액을 기본으로 한 직접지불
- ④ 어촌마을 활성화
 - 어촌마을 직접지불 도입
- ⑤ 양식업·내수면어업 지원

(5) 농산어촌 6차산업화를 위한 개혁에 관한 방침

- ① 새로운 생산판매 사이클 확립과 고부가가치에 의한 농림어가 소득증대
- ② 바이오매스를 기축으로 한 산업 진흥과 농산어촌 활성화
- ③ 교육·의료·간호의 장으로서의 농산어촌 활용
- ④ 농산어촌 마을 활성화와 정주민구·교류인구 증대
- ⑤ 농협 등의 개혁

3.5. 2대 정책수단

3.5.1. 호별소득보상제도 도입

(1) 도입 목적

- 식량자급률 목표를 전제로 책정된 ‘생산수량목표’에 따라 생산한 판매농가(마을영농 포함)를 대상으로 생산비와 판매가격과의 차액을 기본으로 하는 직접지불이 호별소득보상제도이다.²⁾
- 이를 통해 자급률을 향상하고, 6차산업화를 촉진하여 농산어촌 활성화의 기본조건을 확립하고, 판매농가 전체를 대상으로 실시하여 소득확보, 식

2) 민주당은 2007년 10월 ‘농업자호별소득보상법안’을 국회에 제출, 이 법안은 동년 11월 참의원에서 가결되었으나 2008년 5월 중의원에서 부결된 바 있다.

량자급률 향상, 다원적 기능발휘, 지역사회 유지 등이 목적이다.

(2) 대상농가 및 대상품목

- 지역사회 유지와 식량생산 증대를 위해서 종전의 일정규모 이상의 농가에서 판매농가 전체를 대상으로 실시한다.
- 대상품목은 시장개방 영향으로 판매가격이 생산비를 하회하는 쌀, 맥류, 대두, 기타품목 등이며, 채소는 판매가격과 생산비 간의 차가 적기 때문에 제외한다.³⁾

(3) 지불기준 및 지불방식

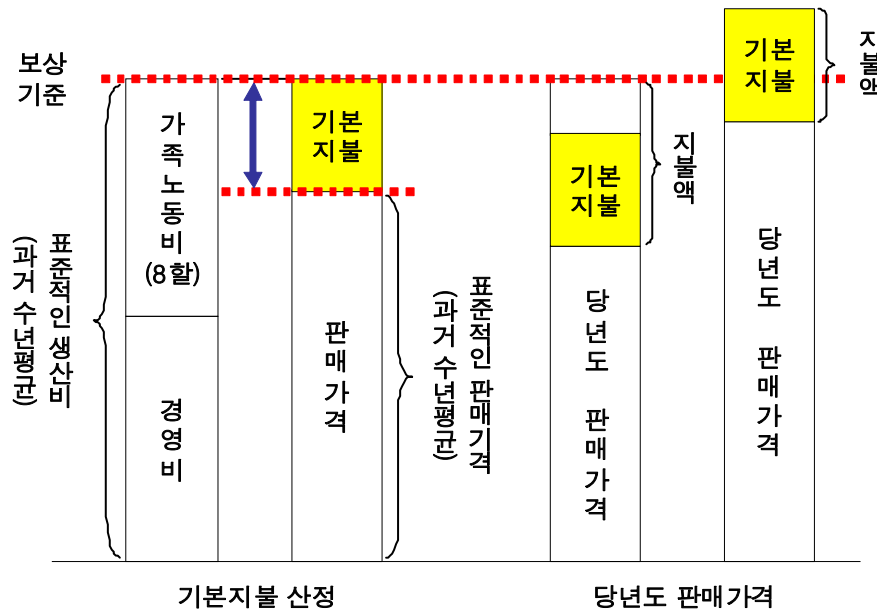
- 구조적으로 ‘판매가격’이 ‘생산비’를 하회하는 품목을 대상으로 그 차액을 기본으로 하여 지불하는 ‘기본지불’과 특정 활동을 추진하는 경우 지불하는 ‘가산지불’로 구성되며, 전국 일률적으로 지불한다.⁴⁾
- 기본지불의 지불단가는 품목별 표준적인 생산비와 표준적인 판매가격의 차액을 기본으로 하고, 수급 동향을 고려하여 결정한다. <그림 1>
 - ‘표준적인 생산비’는 과거 수년간 평균 경영비와 가족노동비의 8할로 산정한다. 이를 근거로 보전기준가격을 결정한다.
 - ‘표준적인 판매가격’은 과거 수년간 평균으로 산정한다. ‘표준적인 생산비’와 ‘표준적인 판매가격’과의 차액이 ‘기본지불’이 되며, 기본지불은 일종의 고정지불로서 당년도 판매가격 수준에 상관없이 지불된다.
 - ‘판매농가의 당해 연도 품목별 생산면적’은 매년 확인을 거쳐 결정한다.
- ‘수요와 공급 동향을 고려하여 결정’하는 것은 쌀은 단가를 낮게 전작작물은 단가를 높게 설정하여 쌀 감산을 유도한다는 의도이다. 쌀 생산을 감소하고 수입의존도가 높은 작물을 증산함으로써 자급률을 향상할 수 있다.

3) 채소·과수 등 ‘호별보상’의 대상이 아닌 농산물에 대해서는 경영안정 확보, 경쟁력 강화, 소비자 수요에 대응한 상품의 안정적·신속한 공급 등의 관점에서 현행 제도를 검증하고, ‘수입보험제도’(또는 소득보험제도) 도입을 포함한 새로운 지원조치를 강구한다.

4) 생산비 보상방식이라는 점에서 미국의 소득보전 직접지불(CCP)과 유사한 방식이다.

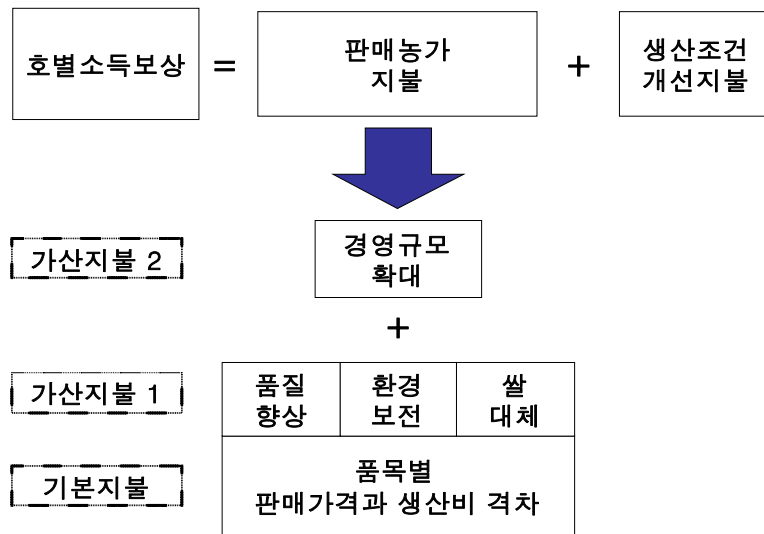
- 기본지불에 추가하여 구조개혁 등을 도모하기 위하여 다음과 같은 가산지불을 실시한다. <그림 2>
 - 논에서 쌀 대체농산물(미분용, 사료용, 바이오연료용 쌀 포함) 생산
 - 농산물 품질 향상
 - 친환경농업 실시
 - 유통(직거래 등의 판매)·가공(미분 등의 형태로 판매) 활동
 - 경영규모 확대 등의 경우는 기본지불에 추가하여 가산금을 지불하는 ‘가산지불’ 지급
- 직접지불은 농업뿐만 아니라 축산, 낙농, 어업, 임업에 대해서도 별도로 실시를 준비하고 있다. 자민당 정권에 비해 직불제 예산을 대폭 확대하여 지역사회 유지, 자급률 향상, 농촌 활성화를 도모한다는 취지이다. 민주당의 호별보상과 자민당의 품목횡단의 주요 차이점은 <표 1>과 같다.

그림 1. 호별소득보상제도의 기본지불



자료 : 농림수산성

그림 2. 호별소득보상제도의 가산지불



자료 : 농림수산성

(4) 소요 예산

- ‘호별보상’의 소요예산은 연간 1조엔(어업어촌·임업산촌 포함 1.4조엔)을 예상하고 있다. ‘품목횡단’의 2009년도 예산 1,700억엔에 비하면 5배 이상의 예산이 농가에 지불되는 셈이다.⁵⁾

(5) 실시 조치

- 농림수산성은 2009년 10월 1일 ‘호별보상’의 구체화를 위하여 농림수산 장관, 부장관, 정무관 등이 참석하여 농림수산 정책입안을 결정하는 ‘농림수산 정무3역회의’ 직속으로 ‘호별소득보상제도추진본부’(‘추진본부’)를 설치하였다.
- ‘추진본부’는 장관을 본부장으로 하고, 정무3역과 사무차관, 관방장, 관련 국장(종합식료국장, 생산국장, 경영국장, 농촌진흥국장, 기술회의사무국장, 통계부장) 등이 구성원으로 참가한다.

5) 농가호별 1조엔, 축산·낙농보상 2,000억엔, 산림관리·환경보전 1,000억엔, 어업소득보상 1,000억엔 등 합계 1조 4,000억엔이다.

표 1. 농가호별소득보상제도와 품목횡단적 경영안정대책의 비교

	호별소득보상제도	품목횡단적 경영안정대책
목적	<ul style="list-style-type: none"> ○식량의 국내생산 확보 ○농업경영 안정 ○식량자급률 향상 ○지역사회 유지, 농촌활성화 등 다원적 기능 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○전업농 경영안정 ○구조개선 촉진 ○식량의 안정적인 확보
대상품목	<ul style="list-style-type: none"> ○표준적인 판매가격이 표준적인 생산비를 구조적으로 하회하는 품목 - 주요작물 : 쌀, 맥류, 대두, 기타작물 - 기타작물 : 잡곡, 유지작물, 사료작물 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○외국과의 생산조건격차 개선 - (쌀), 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자
대상농가	<ul style="list-style-type: none"> ○생산수량 목표에 따라 주요 농산물을 생산하는 모든 판매농가 ○지역농가 공생, 마을기능 유지가 목적 	<ul style="list-style-type: none"> ○면적요건 등으로 대상농가 한정 - 개별농가 : 4ha(홋카이도 10ha) - 마을영농 : 20ha ○특정농가의 경영안정·구조개선이 목적
생산수량 목표	<ul style="list-style-type: none"> ○국가·현·시정촌이 연계, 주요작물 품목별로 설정 ○10년 후에 자급률 50%, 20년 이내에 60% 목표를 설정 	<ul style="list-style-type: none"> ○식량자급률 향상의 구체적 연계성이 없음.
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> ○판매농가 소득을 보상하는 보조금 - 판매가격과 생산비의 차액을 기본으로 보전 - 생산수량 목표에 따른 생산이 조건 - 품목별로 매년 생산면적(판매생산량)에 따라 지불 ○다음 요소를 가산 - 품질 - 경영규모 확대 - 환경보전 기여정도 - 쌀 대체작물 생산 ※ 현행 중산간직불제 항구화 	<ul style="list-style-type: none"> ○과거 생산실적에 근거한 지불 - 매년 일정한 고정지불 - 다른 작물로 전환해도 지불 ○매년 생산량·품질에 따라 지불 - 품목별·품질별 생산량에 따라 지불 ○수입변동영향 완화지불 - 판매수입 하락분의 90% 지불 ※ 중산간직불제: 5년마다 평가후 실시
비용	<ul style="list-style-type: none"> ○약 1조엔(평년기준) 	<ul style="list-style-type: none"> ○1,700억엔(2009년기준)

자료 : <http://www.tatuo.jp/kobetsu.html>

- ‘추진본부’는 ‘호별보상’의 제도설계와 기타 제도도입에 필요한 사항을 검토하며, 2010년까지 조사 및 제도 설계를 완료하여 시범사업을 실시한 후, 2011년부터 도입한다는 일정이다.
- 우선 2010년부터는 3,447억엔의 예산을 확보하여 쌀에 대해서는 조기 실시하며, 초년도는 기본지불만 지불하고 가산지불은 지불하지 않는다.

3.5.2. 농산어촌 6차산업화

- 민주당은 6차산업화는 ‘호별보상’과 함께 양대 정책수단으로 농림어업 활성화·농산어촌 재생을 실현하고, 식품의 안전·안심 확보와 자급률 향상, 지구온난화 방지 등 다양한 과제해결에 기여한다고 판단하였다.
- 6차산업화란 농림어업과 2차산업·3차산업을 융합하여 농산어촌지역에서 고용과 부가가치를 창출하는 새로운 비즈니스를 말하며, 농림어업자 주도형과 타산업 사업자 주도형이 있다. 구체적으로는,
 - 농림어업의 생산(1차산업) 자체의 질적인 전환
 - 농림어업측이 가공(2차산업)이나 판매(3차산업)를 주체적으로 추진하는 새로운 창업
 - 가공이나 판매부문의 사업자가 농림어업에 진입하여 창업하는 활동
 - 농산어촌의 지역단위에서 다양한 인재와 사업의 유기적인 결합 등을 통하여 새로운 가치를 창출한다.
- 6차산업화를 실현하기 위해서는 필요한 인재의 확보와 육성, 지자체와 산업계가 연대한 네트워크 형성이 기본이다. 따라서 재원과 권한의 지방 이양, 금융·세제·보조금·규제 등의 개선이 수반되어야 한다.
- 6차산업화의 추진은 ‘호별보상’의 ‘유통·가공 활동’에 대한 가산지불을 통하여 집중적으로 지원한다.

4. 정책결정방식의 전환

4.1. '관료주도'에서 '정치주도'로

- 자민당 정권에서 법안, 정책, 인사 등에 관한 의사결정은 관계 장관 전부가 참가하는 '각의'에서 결정된다. 그러나 실질적인 의사결정은 각 성간의 조정을 거친 후 각성 사무차관이 참가하는 '사무차관회의'에서 결정되고, 각의에서는 형식적으로 결정되는 것에 불과하였다. 이것이 관료주도의 의사결정 방식이다.
- 민주당은 정책결정을 관료주도에서 정치주도로 전환하기 위해 사무차관회의를 폐지하는 대신에 '각료위원회'를 설치하였다. 각료위원회는 각 성별로 제안된 정책을 조정하는 기능을 가지며, 여기서 결정된 안건이 17명의 장관 전원이 출석하는 '각의'에서 정식으로 결정한다. <그림 3>
- 각료위원회는 정책안건별로 관련부처 장관이 참가하여 조정하는 '안건별 각료위원회'와 연립여당 당수 등이 참가하여 예산편성 기본방침을 결정하고 기본정책을 조율하는 '기본정책각료위원회'가 있다.
- 민주당은 100여 명의 국회의원을 정부에 보내서 정치주도의 정책결정을 한다는 방침이다. 우선 각 성은 장관, 부장관(2명), 정무관(2명) 등 '정무3역회의'를 설치하여 성별로 정책을 조정·입안하는 정치주도 시스템을 새롭게 만들었다.

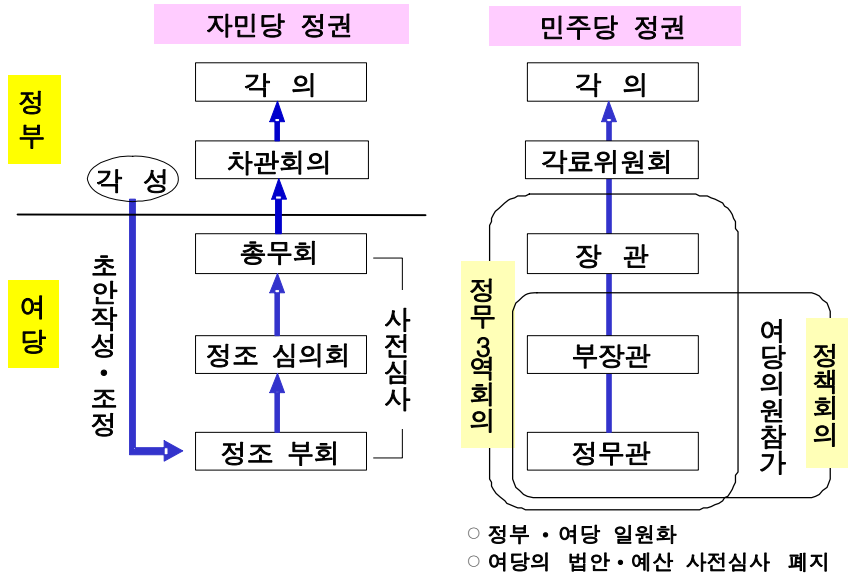
4.2. 농림수산성의 정책입안 과정

- 각 성의 의사결정도 정치주도로 추진하기 위해 종전 방식에서 개편된다. 종전의 당 정책조사회(정조) 부회는 폐지하고, 대신에 정부측과 여당원이 정책제안을 하는 장으로서 '정책회의'를 신설한다.
- '정책회의'는 각 성별로 설치되며, 부장관·정무관·관련 여당원이 참석한다. 정부측이 정책제안을 설명하고 여당원으로부터 의견을 듣는다.

회의 결과는 부장관의 책임 하에 장관에게 보고하여 정책결정의 투명성을 확보한다는 의도이다.

- 따라서 정책논의는 종전의 국회에서 정부로 이관되며, 정책결정에 있어서 정부·여당 일원화를 도모한 점이 특징이다. 정책회의에서 여당은 의견제시만 하고 결정은 정부의 권한이다. 여당원의 정책결정권을 차단하여 업계 이익에 개입하는 것을 저지하는 효과가 있다.
- 농림수산성의 경우, 부장관과 정무관, 관련 국회의원 등이 참석하는 ‘농림수산정책회의’를 설치하여 여당으로부터의 제안이나 의견청취, 생산자단체·기업·지자체 등으로부터 여론 수렴과정을 거쳐 ‘농림수산정무3역회의’에 정책제안을 한다. 정무3역회의는 정책입안을 결정하여 관계 각료가 참가하는 ‘각료위원회’에 제안하고, 각료위원회의 조정을 거쳐 ‘각의’가 결정한다.

그림 3. 정책결정방식의 전환



자료 : 日本經濟新聞, 2009年 10月 6日

5. 평가와 전망

- 일본 농업에 최근 새로운 변화가 있다. 농가 주도의 농산물 직판장 등과 같은 직거래 매출이 늘어나는 한편, 경제불황에도 불구하고 기업의 농업 진입도 활발하다. 이것은 채소·과일·축산 등 자본이나 기술 집약적인 농업에 한정된 현상이다.
- 쌀을 중심으로 한 논농업은 생산자의 고령화와 쌀 과잉문제 누적에 의한 가격하락과 소득감소 등 구조적인 문제를 안고 있다. 쌀 농업은 겸업중심의 농업구조로 정착하여 가격에 상관없이 생산에 참여하는 농가가 있기 때문에 가격 하락에도 불구하고 과잉공급이 계속되고 있다.
- 이러한 문제에 대응하여 민주당이 ‘소득보상’과 ‘6차산업화’를 통하여 격차축소, 식량안보, 지역유지 등을 도모하는 것은 세계화의 부작용에 대응한 정책으로서 높게 평가할 수 있다.
 - 직불제는 그동안 가격지지 폐지의 보상수단으로 주로 실시되었으나 ‘호별보상’을 비롯한 다양한 직불제를 통하여 생산비 보상, 식량안보, 지역유지 등을 도모하는 것은 새로운 시도이다. ‘호별보상’을 통하여 농산어촌 6차산업화를 촉진하는 것도 주목할 만한 가치가 있다.
- 단지 ‘호별보상’이 소득문제를 해결할 수 있을 것인가에 대해서는 다양한 견해가 있다. 민주당은 소득문제, 지역사회 유지 등을 중시한 나머지 구조개혁의 의지가 전혀 고려되지 않는 것을 문제로 지적할 수 있다.
 - 민주당은 ‘호별보상’과 함께 쌀 생산조정을 ‘선택제’로 전환하기로 결정하였다. 선택제가 되면 생산조정에 참가하는 농가는 영세 겸업농가 중심이다. 생산조정 완화로 가격이 하락해도 소득보상으로 영세농가가 온존되어 대규모 농가로의 규모화는 실현되지 않을 것이다.
 - 규모확대 농가에게 가산금을 지불하여 규모화 촉진을 의도하는 ‘규모확대 가산제’는 영세농가가 농지를 임대하는 것이 전제이나 영세농가의 온존으로 규모화의 정책효과는 기대하기 어려울 것이다.

- 민주당 정권공약에서 적극적으로 평가할 수 있는 것은 지구온난화 방지와 환경문제에 대한 대응이다. 이산화탄소 감축비율을 2020년까지 1990년 대비 25%로 제시하고, 이와 관련하여 농업부문에서도 환경과 자원보전을 중시하는 정책 추진을 계획하고 있다.
 - 지구온난화 대책이라는 관점에서 농림어업이 적극적으로 공헌하고, 이를 통하여 농산어촌 활성화를 도모한다는 시도이다.
 - 수입사료와 석유자원에 지나치게 의존하는 농림어업 생산체제에서 건전한 자연순환기능을 중시하고, 이산화탄소 흡수원으로서 산림·농지·갯벌 등을 활용하며, 농산어촌에 부존하는 태양광·풍력·지열·소수력·바이오매스 등 지역자원을 적극 활용한다는 점이 특징이다.

- 통상정책은 민주당이 자민당보다 적극적이다. 미국과의 자유무역협정(FTA)에 대해서는 당초 ‘협정 체결’에서 ‘교섭 촉진’으로 일보 후퇴를 공약하고 있지만 FTA에 의한 시장개방으로 선회하고 있다.
 - FTA 대책과 관련해서는 FTA가 농업진흥에 손상을 주지 않는다는 전제를 두고 있으나 농업보호방식을 ‘고관세’에서 ‘직접지불’로 전환하여, ‘자유무역’과 ‘농업진흥’을 어떻게 양립할 것인가가 과제이다.
 - 2004년 11월 이후 협상이 중단되다 최근 재개되고 있는 한일 FTA 협상, 2007년 협상이 개시되어 농업문제로 정체되고 있는 호주와의 FTA 협상 등에 대해서도 적극적인 자세를 보일 것이다.
 - 최근 하토야마 총리는 한·중·일을 비롯하여, 아세안 10개국, 인도·호주·뉴질랜드 등 16개국이 참가하는 ‘동아시아공동체’ 구상을 제시하고 있다. 한·중·일 FTA 협상에 대해서도 가시적인 변화가 있을 것이다.

- 한편, 일본 국민들의 비난이 강하였던 자민당·관료·업계 등 3자 유착문제를 차단하고 정치주도의 새로운 정책결정 시스템을 구축한 것도 주시할 필요가 있다.
 - 자민당 정권에서 정책결정은 각성의 정책초안 작성, 의회의 사전심사, 만장일치의 사무차관회의, 각의 등의 과정을 거치면서 정부와 당의 이원체제로 결정되는 불투명성이 나타났고, 특히 ‘족의원’, ‘관료’, ‘업계’ 등의 유착관계가 형성되는 폐단이 있었다.

- 민주당이 정책회의와 정부3역회의 등 각 성별로 5~6명의 국회의원으로 거대한 관료조직을 극복할 수 있을지에 대해서 일본 국민은 기대반·불안반이다. 그렇지만 정부주도의 일원화, 정부에 의한 일관적인 정책결정으로 투명성과 책임감을 확보하고, 유착의 고리를 차단한다는 의도에 대해서는 국민의 지지를 받고 있다.

참고 문헌

- 清水徹朗, “米政策の展開と稲作経営政策の課題”, 『農林金融』, 2009. 10
- 生源寺真一, “最大の課題は水田農業”, 『エコノミスト』, 2009. 9. 15
- 平野達男, “戸別所得補償法案”, <http://www.tatuo.jp/kobetsu.html>
- 農林水産省, “戸別所得補償制度推進本部の設置について”, 2009. 10. 1
- 農林水産省, “2010年農林水産予算概算要求の概要”, 2009. 10. 15
- 民主党, “民主党政策集 INDEX 2009”, <http://www.dpj.jp>
- 民主党, “民主党議員立法 農山漁村再生法案”, 2008. 12. 24
- 民主党, “民主党農林水産政策大綱：農山漁村6次産業化ビジョン”, 2008. 12. 24
- 日本経済新聞, 2009年 10月 6日

한국농촌경제연구원 『농정연구속보』 발행 목록

2009년

- 제60권 일본의 정권교체와 농정전망 (김태곤)
- 제59권 최근 산지 소값 동향과 쇠고기 가격 전망 (허덕, 이정민, 이형우)
- 제58권 최근 국내의 친환경농산물의 생산실태 및 시장전망 (김창길, 정학균, 문동현)
- 제57권 농업 및 농가경제 전망 2009~2019 (조영수, 박상미)
- 제56권 농림사업의 연령제한 실태와 개선방안 (최경환)
- 제55권 캐나다산 쇠고기 수입재개의 영향분석 (허덕, 이정민, 이형우)
- 제54권 기후변화에 대한 농업계의 인지도 조사 결과 (김창길, 주현정)
- 제53권 국제곡물가격이 곡물가공품 가격에 미치는 파급시차 (김태훈, 김배성)

2008년

- 제52권 농업·농촌에 대한 2008년 국민의식 조사결과 (김동원, 박혜진)
- 제51권 미국 '2008년 농업법'의 주요 내용과 의미 (어명근)
- 제50권 고병원성 조류인플루엔자 발생의 경제적 피해 계측 (우병준, 이형우, 황운재, 김진년)
- 제49권 미국산 쇠고기 수입확대의 파급 영향과 시사점 (허덕, 이정민)
- 제48권 고병원성 조류인플루엔자 발생이 양계산물 가격에 미치는 영향 (허덕, 우병준, 이형우)
- 제47권 사료가격 상승이 양돈업에 미치는 영향과 대응방안 (허덕, 김현중)
- 제46권 유가상승이 시설채소 농가에 미치는 영향 (정은미, 정학균, 김수립, 윤선희)
- 제45권 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과 (김동원, 박혜진)

2007년

- 제44권 사육 여건 변화가 양돈소득에 미치는 영향 (허덕, 정민국, 김현중)
- 제43권 금년 김장철 채소 가격 및 김장 수요 전망 (박기환, 송성환)
- 제42권 해외 유기농산물 인증제도와 시사점 (신용광, 황운재)
- 제41권 국내외 친환경농산물의 생산실태 및 시장전망 (김창길, 김태영, 이상건)
- 제40권 최근 소값 동향 분석 (허덕, 송주호, 정민국, 이정민)
- 제39권 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과 (김동원, 박혜진)
- 제38권 미국 정부의 2007년 농업법 제안과 시사점 (임송수)
- 제37권 기후변화협약이 농업부문에 미치는 영향 (김창길, 김태영, 신용광)
- 제36권 농업법인의 운영실태와 제도개선방안 (김수석, 박석두)

2006년

- 제35권 농촌사회의 양극화 실태와 정책과제 (박대식, 마상진)
- 제34권 DDA 협상 중단의 의미와 전망 (임송수)
- 제33권 유가상승과 환율하락이 농업에 미치는 영향 (김병률, 김배성, 조영수, 이용호)

- 제32권 국내외 친환경농축산물의 생산 및 인증 실태 (김창길, 김태영)
- 제31권 미국의 FTA 농산물 양허방식과 시사점 (최세균, 허주녕, 박성진)
- 제30권 농업부문 한·칠레 FTA 이행 2년의 평가 (최세균)

2005년

- 제29권 김치 안전성 파동과 김장 수요 전망 (송성환, 김연중)
- 제28권 남북농업협력위원회 개최와 과제 (김영훈)
- 제27권 쌀 공공비축제 도입과 수확기 시장안정 대책 방향 (박동규)
- 제26권 친환경 농산물에 대한 소비자 인식과 태도 (강창용, 고육)
- 제25권 중국 위안화 절상이 국제 농산물 시장에 미치는 영향 (김배성, 최정섭)
- 제24권 농업·농촌기본법 개정의 배경과 주요 쟁점 (김정호)
- 제23권 한·칠레 FTA 이행 1년의 농업부문 평가 (최세균, 허주녕)
- 제22권 농업인의 의식 변화와 농정 현안에 대한 인식 (김동원, 박혜진)
- 제21권 친환경과실 소비 실태 및 전망 (김경필, 박미성)
- 제20권 독일과 프랑스 농민단체의 농정참여제도 (김수석)
- 제19권 신년공동사설을 통해 본 2005년 북한의 농정전망 (권태진)
- 제18권 우리나라 농산물 수출의 새로운 기회, 중국 (권오복)

2004년

- 제17권 농지제도 개편의 방향과 추진방안 (박석두, 송미령, 김수석, 김홍상)
- 제16권 쌀농가 소득·경영안정 직불제 도입과 양곡관리 제도 개편 (박동규)
- 제15권 2004년산 쌀 수급 및 가격 전망 (김명환, 김혜영)
- 제14권 쌀 협상 시한에 관한 견해 분석 (임송수)
- 제13권 국제유가 상승이 농업에 미치는 영향 (이용선, 김배성, 정확균)
- 제12권 기업농의 조건: 가능성과 전망 (김정호)
- 제11권 미 광우병 발생 이후 쇠고기 소비 변화 (신승렬, 송주호, 김철민)
- 제10권 농업협상 기본골격 초안의 평가와 시사점 (임송수, 서진교, 김상현, 임소영)
- 제9권 쌀 농업의 규모 효과와 구조 정책 (김정호)
- 제8권 일본과 대만의 쌀 시장개방과 시사점 (김태근, 정정길)
- 제7권 친환경농산물과 관행농법의 생산비 비교 (김창길, 김태영)
- 제6권 최근 가축질병 발생이 육류 소비에 미친 영향 분석 (신승렬, 송우진, 이형우)

2003년

- 제5권 수요차별 수입쌀 구매의향 전망 (이계임, 김민정)
- 제4권 농가부채문제 진단과 중장기 대응방향 (박성재, 황의식)
- 제3권 미국과 EU의 가격·소득지지정책 (김태곤)
- 제2권 유럽연합의 2003년 개혁안과 농업협상의 관계 (임송수)
- 제1권 쌀 수매제도의 소득지지효과 (김명환)